GV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION 1 WETGEVING
L
12-04-1985
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Coördinatie

L. 16.551/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 25e januari 1985 door de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten", heeft de 6e maart 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement, le 25 janvier 1985, d'une demande d'avis, sur un avant-projet de loi "concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles", a donné le 6 mars 1985 l'avis suivant :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. Het voorontwerp van wet betreft, blijkens zijn artikel 1, "de preventie van zware ongevallen die zouden kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, alsmede de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu".

Die omschrijving van de doelstelling van het voorontwerp hebben de stellers ervan klaarblijkelijk integraal ontleend aan artikel 1, lid 1, van de richtlijn 82/501/EEG welke de Raad van de Europese Gemeenschappen op 24 juni 1982 heeft vastgesteld - richtlijn waarvan het voorontwerp, luidens zijn artikel 1, nochtans slechts "het voltooien van de uitvoering" - dus niet de volledige uitvoering - beoogt.

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt waarom er in artikel 1 sprake is van "het voltooien" van de uitvoering van de richtlijn : de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van de richtlijn (welke in de memorie van toelichting "kader-bepalingen" worden genoemd) werden reeds "omgezet in Belgisch recht", meer bepaald in de reglementering betreffende de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen (inzonderheid het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming) en in de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen.

De bepalingen van de richtlijn welke het voorontwerp wel in het interne recht bedoelt te concretiseren, zijn die welke de Lid-Staten opleggen, met het oog op het opstellen van "rampenplannen" en het eventueel ten uitvoer leggen van die plannen, de vereiste informatie in te winnen bij bepaalde industriële ondernemingen in verband met de aard en de omvang van hun activiteiten en met de gevaren die daaruit, in de hypothese dat zich een ongeval voordoet, zouden voortvloeien voor de werknemers van die onderneming, enerzijds, en voor de bevolking in de - nabije of verre - omgeving van de onderneming, anderzijds.

Het voorontwerp voorziet verder - ter voldoening aan de voorschriften van artikel 8, lid 2, en van artikel 11 van de richtlijn - in een informatie-uitwisselingssysteem met de betrokken aangrenzende Lid-Staten (artikel 8 van het voorontwerp) en met de Commissie van de Europese Gemeenschappen (artikel 10, § 6, van het voorontwerp).

De doelstelling van het voorontwerp blijkt derhalve, bij nader toezien, weinig nauwkeurig te zijn weergegeven in artikel 1 :

- het voorontwerp heeft vooreerst niet de "preventie" - het voorkomen - van zware ongevallen op het oog, maar integendeel het eventueel remediëren aan de gevolgen van een dergelijk ongeval (dat zich per hypothese dus reeds heeft voorgedaan) (1);

- vervolgens heeft het voorontwerp, in zoverre het de gevolgen van zware industriële ongevallen wil beperken, kennelijk niet in dezelfde mate oog voor "mens en milieu" : de veiligheid en de gezondheid van "de mens" (binnen en buiten het bedrijf) blijkt inderdaad het belangrijkste, zo niet het enige oogmerk te zijn.

.../...

(1) Echt preventief optreden doet de overheid immers via de regeling inzake exploitatievoorwaarden en -vergunningen voor gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen.

Sedert de overdracht van een gedeelte van de voorheen integraal in handen van de nationale overheid liggende bevoegdheden naar de Gemeenschappen en de Gewesten, heeft een nauwkeurig inzicht in de precieze doelstelling van een normatieve maatregel - vroeger al belangrijk voor de beoordeling van de wettigheid van verordenende of individuele uitvoeringsmaatregelen - aanzienlijk aan belang gewonnen. Naar gelang van het nagestreefde doel kan een dergelijke maatregel immers blijken al dan niet te kunnen worden ingepast in een aan de Gemeenschappen of de Gewesten toegewezen aangelegenheid (1).

Blijkens de memorie van toelichting zijn de stellers van het voorontwerp zich ervan bewust dat hier een dergelijk bevoegdheidsprobleem rijst. Zo wordt er onder meer op gewezen "dat het samenbrengen van de onderscheiden betrokken juridische beginselen in één nationale wet onmogelijk geworden is sedert de uitvaardiging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waardoor elke bevoegdheid inzake het rangschikkingsbeleid van inrichtingen, en bijgevolg ook onder andere het beleid van de maatregelen ter preventie van zware ongevallen, zoals deze worden beoogd door de kaderbepalingen, toevertrouwd werd aan de Gewesten" (onderstreping toegevoegd).

Luidens artikel 6, § 1, II, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna "bijzondere wet" genoemd) zijn het Vlaamse

.../...

---

(1) Voor een voorbeeld van een regeling die al naar het doel ervan zowel tot de bevoegdheid van de Gewesten als van de Staat kan behoren, zie het advies van de Raad van State L. 15.420/VR van 18 mei 1983 over een voorstel van wet "tot bevordering van energiebesparing in volkswoningscomplexen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen".

en het Waalse Gewest (1) inderdaad bevoegd voor :

"1° De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen;

...

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet (2) blijkt dat de aan het Vlaamse en het Waalse Gewest opgedragen politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen alleen de "externe politie" omvat en niet de "interne politie".

Dit onderscheid tussen externe en interne politie blijkt te steunen op de indeling van de voorschriften van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (hierna : A.R.A.B.) in verband met de vergunningen voor de exploitatie van de hinderlijke bedrijven.

Bij het verlenen van die exploitatievergunningen wordt immers rekening gehouden met twee aspecten :

.../...

---

(1) De bijzondere wet heeft enkel gelding voor deze Gewesten. Ten aanzien van het Brusselse Gewest is nog steeds de wet tot oprichting van voorlopige Gemeenschaps- en Gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979, van kracht (zie artikel 48 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Aangezien de wet van 20 juli 1979 geen bevoegdheidsverdeling tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten inhoudt - ze voert enkel voor de Staat de mogelijkheid van een verschillend gewestelijk of gemeenschapsbeleid in - kan er zich, wat het Brusselse Gewest betreft, geen moeilijkheid voordoen in verband met de bevoegdheid om ter zake van de risico's van zware ongevallen, normerend op te treden. Wat dat Gewest betreft is de nationale overheid onbetwistbaar uitsluitend bevoegd, zoals terecht in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt gesteld (zie blz. 7, tweede lid).

(2) Zie Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 11 en 12. Zie ook : Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, blz. 18; ibid., nr. 2, blz. 102 tot 104.

a) de hinder die de inrichting zal meebrengen voor de omgeving (milieuhinder en ongemakken voor de omwonenden, aspecten derhalve die verband houden met de ruimtelijke ordening en het leefmilieu) (zie titel I van het A.R.A.B.);

b) de ongemakken die de exploitatie meebrengt voor de werknemers van het bedrijf (zowel interne als externe aspecten die verband houden met de arbeidsveiligheid en de arbeidshygiëne en -geneeskunde) (zie titel II van het A.R.A.B.).

Aan de Gewesten wordt de hiervoren onder a) bedoelde bevoegdheid (externe politie) toegewezen.

De onder b) bedoelde interne politie blijft nationaal.

In zoverre het voorontwerp er derhalve toe strekt het opstellen en het eventueel uitvoeren van rampenplannen ter bescherming van de werknemers binnen (1) de betrokken industriële inrichtingen op te leggen (zie artikel 4, § 4, van het voorontwerp, samengelezen met artikel 5, lid 1, c), eerste streepje, van de richtlijn), kan er geen twijfel bestaan over de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Die twijfel zou misschien wel kunnen rijzen in verband met de bepalingen die het opstellen voorschrijven van een rampenplan voor hulpverlening buiten (2) de inrichting (zie artikel 7, § 2, 1°, van het voorontwerp en artikel 7, lid 1, derde streepje, van de richtlijn) : men

.../...

---

(1) en (2) "Binnen de inrichting" en "buiten de inrichting" en niet "op binnenlands vlak" en "buitenlands (vlak)" zoals - kennelijk bij vergissing - in de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting werd geschreven als tegenhanger van "à l'intérieur" en "à l'extérieur" (zie blz. 7, derde lid).

zou kunnen menen dat deze bepalingen, omdat ze de situatie buiten de inrichting betreffen, noodzakelijk behoren tot de aan de Gewesten toevertrouwde "externe politie". Wanneer men evenwel de finaliteit van het voorontwerp voor ogen houdt, enerzijds, en er rekening mee houdt dat de bijzondere wetgever, toen hij de externe politie op de hinderlijke inrichtingen aan de Gewesten opdroeg, in concreto dacht aan wat tot dan toe was geregeld in titel I van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming, anderzijds, kan in redelijkheid bezwaarlijk worden staande gehouden dat het Rijk niet langer zou bevoegd zijn voor de in het voorontwerp bedoelde maatregelen. Het gaat hier immers om hulpverlening op grote schaal aan een, per hypothese, belangrijk deel van de bevolking dat bedreigd wordt of getroffen is door de gevolgen van een zwaar ongeval als bedoeld in het voorontwerp : een aangelegenheid die kennelijk behoort tot de bevoegdheid inzake civiele bescherming (1) en tot de algemene politiebevoegdheid van de nationale overheid, die trouwens de enige is die beschikt over de middelen welke de bedoelde hulpverlening vergt.

2. Aansluitend bij het hiervoren besproken bevoegdheidsprobleem dient, in verband met de bepalingen van het ontwerp waarbij de Gewestexecutieven worden betrokken bij de uitwisseling van informatie (artikel 6, § 2, 1° en 2°; artikel 9, § 2; en artikel 10, § 4) of waarbij wordt voorzien in een consultatie van die Executieven (artikel 6, § 2, 3°), te worden opgemerkt dat de autonomie van de Ge-

.../...

---

(1) Luidens artikel 1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming heeft "zij (de civiele bescherming) ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen".

westen er zich tegen verzet dat de nationale wetgever (met een gewone wet) een gewestelijk orgaan zou verplichten deel te nemen aan de uitoefening van een nationaal gebleven bevoegdheid. Hoewel het de nationale wetgever vrijstaat te bepalen dat een rijksoverheid het advies van een gewestelijke overheid moet vragen, volgt uit die autonomie dat het gewestelijk orgaan volledig vrij blijft al dan niet op die vraag in te gaan en moet derhalve worden aangenomen dat de inhoud van dat advies, het talmen of de weigering om advies te geven niet mede bepalend kan zijn voor de geldigheid van de door de nationale overheid te nemen beslissing.

3. Zoals hiervoren (sub 1) reeds werd vermeld, strekt het voorontwerp van wet ertoe uitvoering te geven aan de richtlijn 82/501/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen, met uitzondering van de artikelen 3 en 4 van die richtlijn.

Waar in het merendeel van de artikelen van het voorontwerp de bepalingen van de richtlijn woordelijk worden overgenomen, zijn er een paar artikelen die niet volledig met de richtlijn blijken overeen te stemmen (zie de opmerkingen bij artikel 2, 1° en 3°, en de algemene opmerking bij de artikelen 4 en 5).

Anderzijds wordt de uitvoering van een aantal voorschriften van de richtlijn aan de Koning opgedragen; dit geldt meer bepaald voor :

- de voorschriften van artikel 5, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn in verband met de inlichtingen welke de in dat artikel bedoelde kennisgeving moet bevatten (zie artikel 4, § 4, van het voorontwerp);

- het voorschrift van artikel 10, lid 1, b) en c), van de richtlijn in verband met de inlichtingen die de fabrikant aan de bevoegde instanties moet verstrekken zodra zich een zwaar ongeval voordoet (zie de artikelen 9, § 3, en 10, § 2, van het voorontwerp).

Het hoeft geen betoog dat de ter zake getroffen koninklijke besluiten zullen moeten overeenstemmen met de bepalingen van de richtlijn, met dien verstande evenwel dat die besluiten vanzelfsprekend verder zouden kunnen gaan dan de richtlijn en het verstrekken van aanvullende inlichtingen zouden kunnen opleggen - voor zover althans daarvoor de vereiste rechtsgrond voorhanden is.

4. Met uitzondering van de bepalingen waarin de richtlijn woordelijk wordt overgenomen, is het voorontwerp in een eerder gebrekkig Nederlands gesteld. Bij de artikelsgewijze bespreking zal op de ergste tekortkomingen worden gewezen, doch het ware gewenst de tekst, wat het taalgebruik betreft, geheel te herzien.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Artikel 1.

Dit artikel dat ertoe strekt de doelstelling van het voorontwerp van wet af te lijnen - afbakening waarvan het belang werd benadrukt in de algemene beschouwing sub I, 1 -,dient te worden herschreven rekening houdend met de aldaar geformuleerde opmerkingen. Meer bepaald moet worden gepreciseerd dat het voorontwerp maatregelen tot voorwerp heeft, die in hoofdzaak ertoe strekken de hulpverlening aan de bevolking en aan de werknemers te organiseren bij zware ongevallen, die zouden kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten.

Artikel 2.

Ten einde de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de tekst te bevorderen, is het geraden het 1° onder te verdelen in :

"a) een verrichting die plaatsvindt in ... ;

b) elke andere opslag ... ;

c) worden gelijkgesteld ...".

+

Wat de overeenstemming met de richtlijn betreft, moeten twee opmerkingen worden gemaakt :

1. In het 1°, a), eerste streepje, wordt als "industriële activiteit" in de zin van het voorontwerp aangewezen onder meer een verrichting waarbij gevaarlijke stoffen worden "opgeslagen" en "vervoerd". In de richtlijn (artikel 1, lid 2, a), eerste streepje) is er in dat verband sprake van "vervoer voor interne doeleinden binnen de inrichting en opslag binnen de inrichting" (onderstreping toegevoegd).

Hoewel de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Regering in dit voorontwerp, meer bepaald in verband met het vervoer van de gevaarlijke stoffen, verderstrekkende maatregelen wil nemen dan bedoeld in de richtlijn - wat de wetgever vanzelfsprekend kan -, rijst toch de vraag of het uitbreiden van de door het voorontwerp uitgewerkte maatregelen tot het "vervoer buiten de inrichting" zonder meer valt in te passen in de voorgenomen regeling. Inzonderheid uit artikel 6 van het voorontwerp blijkt immers dat de hulpverleningsplannen zullen worden vastgesteld voor geografisch afgebakende zones, bepaald in functie van de localisatie van de betrokken "industriële activiteit". De mogelijkheid om ook voor het vervoer van de verscheidene

in het ontwerp geviseerde gevaarlijke stoffen over de even verscheidene verkeerswegen dergelijke plannen op te stellen, lijkt op zijn minst niet voor de hand liggend.

2. Luidens het 3° wordt als "zwaar ongeval" beschouwd "de zware emissie, brand of explosie, in verband met een ongewoon voorval bij een industriële activiteit, ... waarbij één of meer gevaarlijke stoffen, vermeld in bijlage III, betrokken zijn" (onderstreping toegevoegd).

Op de onderstreepte woorden na werd deze definitie letterlijk overgenomen van de richtlijn (artikel 1, lid 2, c); in de vermelde bepaling van de richtlijn is sprake van "gevaarlijke stoffen" zonder meer, een begrip dat in artikel 1, lid 2, d), tweede streepje, van de richtlijn wordt omschreven als "de stoffen die voorkomen op de lijst van bijlage III en van bijlage II ...".

In zoverre in het voorontwerp de verwijzing naar de stoffen bedoeld in bijlage II werd weggelaten, stemt het derhalve niet overeen met de richtlijn. De Raad van State gaat ervan uit dat het hier om een loutere vergetelheid gaat, aangezien luidens artikel 2, 1°, b), van het voorontwerp de opslag van de stoffen vermeld in bijlage II moet worden beschouwd als een "industriële activiteit", waarop de regeling van het voorontwerp toepassing vindt.

Artikel 3.

Deze bepaling werd woordelijk ontleend aan de richtlijn (artikel 2).

In het 5° vervange men "communautaire voorschriften" door "voorschriften van de Europese Economische Gemeenschap".

.../...

Artikelen 4 en 5.

Algemene opmerking.

Uit de samenlezing van deze artikelen blijkt dat de in artikel 4 opgenomen bepalingen bedoeld zijn voor de nieuwe industriële activiteiten, terwijl de in artikel 5 opgenomen regelingen gelden voor de bestaande activiteiten : luidens de inleidende volzin van artikel 5 wijkt dit artikel immers af van de bepalingen van artikel 4 en geldt het voor de industriële activiteiten "die bestaan op het ogenblik van het in voege treden (men schrijve : in werking treden) van deze wet".

Het verdient de voorkeur in artikel 4 uitdrukkelijk te bepalen dat het toepassing vindt op de nieuwe industriële activiteiten en in artikel 5 de woorden "In afwijking van de beschikkingen van artikel 4 en" te schrappen.

+

Het uitvaardigen van verschillende regelingen, naargelang het gaat om nieuwe industriële activiteiten, waarvoor de kennisgeving uitvoerige inlichtingen moet bevatten, of om bestaande activiteiten, waarvoor in een eerste fase kan worden volstaan met summiere inlichtingen die later dienen te worden aangevuld, stemt overeen met de richtlijn (zie artikel 9 samengelezen met artikel 5 van de richtlijn).

Luidens artikel 9, lid 3, is de richtlijn uiterlijk op 8 januari 1985 van toepassing wat de bestaande industriële activiteiten betreft en moeten uiterlijk op dezelfde datum de hiervoren bedoelde summiere inlichtingen worden verstrekt.

Waar in artikel 5 van het voorontwerp aan de fabrikanten de keuze wordt gelaten om, voor de bestaande activiteiten, hetzij binnen een termijn van één jaar na

het in werking treden van de wet de summiere inlichtingen te verstrekken (en die inlichtingen binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan te vullen), hetzij binnen diezelfde termijn van één jaar de omstandige inlichtingen bedoeld in artikel 4 te verstrekken, stemt het voorontwerp klaarblijkelijk niet overeen met de richtlijn. De summiere inlichtingen moeten immers zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van de wet voor de overheid beschikbaar zijn. Artikel 5 behoort dan ook in die zin te worden aangepast.

+

Een treffend voorbeeld van gebrekkig Nederlands is paragraaf 1 van artikel 4 dat luidt als volgt :

"§ 1. Elke industriële activiteit bepaald in artikel 2 wordt voor kennisgeving voorgelegd".

Rekening houdend met de hiervoren geformuleerde algemene opmerking en met de bepaling van artikel 5, lid 2, van de richtlijn, luidens welke de bedoelde kennisgeving moet worden ingediend binnen een redelijke termijn voordat met de industriële activiteit wordt begonnen, redigere men paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. Vooraleer met een nieuwe industriële activiteit, als bedoeld in artikel 2, wordt begonnen, moet de fabrikant een kennisgeving doen".

+

Een verbeterde redactie van paragraaf 2 van artikel 4 zou als volgt kunnen luiden :

"§ 2. Een zelfde voorafgaande kennisgeving is vereist voor elke wijziging van een industriële activiteit die een belangrijke invloed zou kunnen hebben op de risico's van zware ongevallen".

+

.../...

Naast de wijzigingen waarvan sprake in de algemene opmerking, vervange men in artikel 5 telkens de woorden "in voege treden" door "in werking treden".

+

Men vervange in artikel 5, 1° en 2°, de woorden "de bevoegde overheid, belast met de kennisgeving" door "de overheid, belast met de inontvangstname van de kennisgeving".

Artikel 6.

Men redigere paragraaf 1 van dit artikel als volgt :

"§ 1. De Minister tot wiens bevoegdheid het leefmilieu behoort, wordt belast met de inontvangstname van de in artikel 4 bedoelde kennisgeving, evenals met de inontvangstname van alle inlichtingen welke moeten worden verstrekt krachtens de uitvoeringsbepalingen van deze wet".

+

In de Nederlandse tekst van paragraaf 2, 1° en 2°, vervange men telkens "verstrekt" door "meegedeeld".

In paragraaf 2, 1°, vervange men in de Nederlandse tekst "de Ministers onder wiens bevoegdheid ..." door "de Ministers tot wier bevoegdheid ... behoren".

In paragraaf 2, 1°, vervange men de woorden "Gewest waartoe het grondgebied hoort waarop" door de woorden "Gewest waar".

In paragraaf 2, 2°, kunnen de woorden "of van beide andere Gewesten" en "of aan de voorzitters van de Executieven van deze andere Gewesten" worden weggelaten zonder dat zulks de betekenis van die bepaling wijzigt.

+

Aangezien er geen voor de hand liggende reden is om er anders over te oordelen, gaat de Raad van State ervan uit dat in paragraaf 2, 3°, met "Gewestelijke Executieven" ook de Executieve van het Brusselse Gewest is bedoeld(vgl. met artikel 6, § 7, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

+

In verband met de in paragraaf 3 bedoelde "wetenschappelijke basis" waarop de afbakening van de gevaarzones berust, heeft de gemachtigde ambtenaar meegedeeld dat deze afbakening zal geschieden aan de hand van mathematische modellen, een werkwijze die thans reeds wordt toegepast voor de evaluatie van de vervuiling van de Noordzee.

Artikel 7.

In de Nederlandse tekst van paragraaf 1 vervange men "wiens" door "wier" en de woorden "elk overeenkomstig hun bevoegdheden" door "ieder wat hem betreft". In de Franse tekst leze men "chacun en ce qui le concerne" in plaats van "chacun en ce qui les concerne".

+

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van paragraaf 2 vervange men "Bescherming der Burgerbevolking" door "Civiele Bescherming".

+

Naar het voorbeeld van wat in de Franse tekst van paragraaf 2, 1°, werd gedaan, neme men ook in de Nederlandse tekst woordelijk de bepaling van artikel 7, lid 1, derde streepje, van de richtlijn over; men stelle het 1° dan ook als volgt :

"1° erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven".

Artikel 9.

In de Nederlandse tekst van paragrafen 2 en 4 vervange men "De Minister zoals bepaald in § 1" en "De Minister, bepaald in § 1" telkens door "De Minister, bedoeld in § 1".

Artikel 10.

In paragraaf 6 vervange men "De autoriteit belast met de kennisgeving" door "De overheid belast met de inontvangstname van de kennisgeving".

Artikelen 12 en 13.

Deze artikelen machtigen de Koning om "alle regelingen" vast te stellen - daarin begrepen wijzigingen en opheffingen van wetten - die nodig zijn om, "in het kader van het toepassingsgebied" van het voorontwerp, de uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen akten te verzekeren. Die regelingen moeten bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden vastgesteld en moeten vóór hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad ter kennis van de Wetgevende Kamers worden gebracht.

.../...

Volgens de gemachtigde ambtenaar werd hier vooral gedacht aan wijzigingen aan de richtlijn die zouden verplichten tot wijziging van de bepalingen van de ontworpen wet (in de artikelen 14 tot 16 van de richtlijn wordt de procedure tot wijziging van de richtlijn georganiseerd; luidens haar artikel 19 worden de bijlagen I, II en III van de richtlijn uiterlijk op 8 januari 1986 herzien).

Gelet op de beperkingen waaraan de bevoegdheid van de Koning om wetswijzigingen of -opheffingen tot stand te brengen wordt onderworpen, kan tegen deze bevoegdheidstoekenning geen ernstig bezwaar worden ingebracht.

Het enige voorbehoud dat dient te worden gemaakt is dat de bevoegdheidstoekenning niet kan slaan op aangelegenheden die krachtens de Grondwet tot de gereserveerde bevoegdheid van de wetgever worden gerekend, of op aangelegenheden die door de bijzondere wet aan de Gewesten worden toegewezen.

Zo zou een door de Koning uitgevaardigde regeling in verband met de controle op de uitvoering van de wet (zie artikel 19 van het voorontwerp), waarbij huiszoeking wordt toegestaan in andere gevallen dan door de wet bepaald, strijdig moeten worden geacht met artikel 10 van de Grondwet.

+

Het voorschrift van artikel 13 van het voorontwerp, luidens hetwelk de Koning de regelingen die hij vaststelt in (men schrijve : met) toepassing van artikel 12, voor (lees : vóór) hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, ter kennis van de Wetgevende Kamers brengt, voert - zo wil het de Raad van State voorkomen - geen substantieel of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste in.

Een dergelijke bepaling, die de uitdrukkelijke erkenning inhoudt van de bevoegdheid van het Parlement om de uitvoerende macht te controleren, lijkt alleen tot een louter politieke - en niet tot een administratiefrechtelijke - sanctie aanleiding te kunnen geven.

Artikel 14.

Dit artikel stelt de straffen vast die kunnen worden opgelegd aan degene "die de bepalingen vastgesteld door of krachtens deze wet overtreedt" en aan degene "die het bij of krachtens deze wet geregelde toezicht verhindert".

Ter voldoening aan de fundamentele rechtsbeginselen van het strafrecht en aan artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dienen misdrijven met een zodanige nauwkeurigheid omschreven te worden dat er in hoofde van de rechtsonderhorige geen twijfel kan bestaan over de bedoeling van de wetgever om bepaalde gedragingen als een misdrijf te kwalificeren en als zodanig strafbaar te stellen.

Een zó ruime formulering als in onderhavig artikel wordt gehanteerd - formulering die in de praktijk niet zo ongebruikelijk blijkt te zijn - zou slechts zin hebben en ten aanzien van de hiervoren vermelde beginselen aanvaardbaar kunnen worden geacht indien al de bepalingen van het voorontwerp gelijkwaardig te achten en duidelijke gebods- en verbodsbepalingen zouden zijn.

Het voorontwerp legt, enerzijds, een aantal verplichtingen op aan de verantwoordelijken voor bepaalde industriële activiteiten (de fabrikanten) en wijst, anderzijds, een aantal taken toe aan overheidsorganen (Ministers en ambtenaren).

Het lijkt hoogst onwaarschijnlijk dat het in de bedoeling van de Regering zou liggen de strafbepalingen van onderhavig artikel gelijkelijk toepasselijk te verklaren op deze twee categorieën van adressaten van het voorontwerp.

.../...

Er dient derhalve op zijn minst te worden verduidelijkt welke de bepalingen van het voorontwerp zijn waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld.

Hetzelfde geldt a fortiori voor de besluiten welke ter uitvoering van het voorontwerp zullen worden getroffen.

Artikel 17.

De bepalingen van dit artikel horen niet thuis in een wettekst. Het kan nuttig zijn ze op te nemen in de memorie van toelichting.

Het opschrift van de wet van 31 december 1963 luidt in het Nederlands overigens : "Wet betreffende de civiele bescherming".

Artikel 18.

Een meer gebruikelijke formulering zou zijn : "Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen ambtenaren toezicht op de uitvoering van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan".

Artikel 19.

De Raad van Sate gaat ervan uit dat de bepalingen in verband met de onderzoeks- en controlemaatregelen ter verzekering van de naleving van de bepalingen van het voorontwerp waarbij aan de fabrikanten verplichtingen worden opgelegd, zó moeten worden begrepen dat de met die controle belaste ambtenaren zich moeten gedragen naar de ter zake geldende

.../...

gemeenrechtelijke regelen, zoals inzonderheid de wet van 7 juni 1969 tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht.

Artikel 20.

Meestal gaat de delegatie aan de Koning om de wijze van monsterneming en -analyse te bepalen, gepaard met een opdracht om ook te bepalen in welke laboratoria de analyse mag plaatshebben. Ter zake kan bijvoorbeeld verwezen worden naar artikel 12 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten en naar artikel 33, § 4, van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel.

Artikel 21.

Gelet op de ernst van de door het voorontwerp geregelde aangelegenheid en de zware gevolgen welke de niet-naleving van de ontworpen voorschriften kan hebben, komt het eigenaardig voor dat aan de met het toezicht belaste ambtenaren de - wel erg ruime - bevoegdheid wordt gegeven om "ten behoeve van de overtreder een (niet nader bepaalde) termijn te bepalen om hem de mogelijkheid te geven aan de wet te voldoen" (zie het 2° van dit artikel). Voorts zij erop gewezen dat er geen perfecte overeenstemming lijkt te zijn tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

I. CONSIDERATIONS GENERALES.

1. Aux termes de son article ler, l'avant-projet de loi concerne "la prévention des accidents majeurs qui pourraient être causés par certaines activités industrielles ainsi que la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement".

Cette définition de l'objectif de l'avant-projet a manifestement été empruntée, telle quelle,à l'article ler, paragraphe ler, de la directive 82/501/CEE que le Conseil des Communautés européennes a arrêtée le 24 juin 1982, directive dont l'avant-projet, aux termes de son article ler, ne vise toutefois qu'à "parfaire l'exécution", sans donc en assurer la mise en oeuvre intégrale.

L'exposé des motifs explique pourquoi il est question, à l'article ler, de "parfaire" l'exécution de la directive : les dispositions des articles 3 et 4 de la directive (que l'exposé des motifs qualifie de "dispositions cadres") sont déjà "traduites en droit belge", en particulier dans la réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (notamment dans le Règlement général pour la protection du travail) et dans la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail.

Les dispositions de la directive que l'avant-projet vise par contre à concrétiser en droit interne sont celles qui imposent aux Etats membres, en vue de l'établissement et de l'exécution éventuelle de "plans d'urgence", l'obligation de recueillir auprès de certaines entreprises industrielles les

.../...

informations requises en ce qui concerne la nature et l'importance de leurs activités ainsi que les dangers qui en résulteraient, dans l'hypothèse d'un accident, d'une part, pour les travailleurs de cette entreprise et, d'autre part, pour la population du voisinage, immédiat ou lointain, de l'entreprise.

L'avant-projet prévoit en outre - pour satisfaire aux prescriptions de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 11 de la directive - un système d'échange d'informations avec les Etats membres limitrophes concernés (article 8 de l'avant-projet) et avec la Commission des Communautés européennes (article 10, § 6, de l'avant-projet).

Il apparaît donc, à l'analyse, que l'objectif de l'avant-projet n'est défini à l'article 1er qu'avec peu de précision :

- d'abord, l'avant-projet ne vise pas la "prévention" d'accidents majeurs; il tend au contraire à remédier, le cas échéant, aux conséquences d'un tel accident (qui est donc, par hypothèse, déjà survenu) (1);

- ensuite, dans la mesure où il entend limiter les conséquences d'accidents industriels majeurs, l'avant-projet ne se préoccupe manifestement pas au même degré de l' "homme" et de l' "environnement" : ce sont, en effet, la sécurité et la santé de l' "homme" (à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise) qui paraissent être, sinon le seul, du moins le principal objectif poursuivi.

.../...

---

(1) La véritable action préventive de l'autorité se développe en effet au travers de la réglementation relative aux conditions et aux autorisations d'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes.

La connaissance exacte de l'objectif précis d'une mesure normative, qui était déjà fort importante pour apprécier la légalité de certaines mesures d'exécution réglementaires ou individuelles, est devenue bien plus importante encore depuis qu'une partie des compétences qui appartenaient naguère intégralement à l'autorité nationale ont été transférées aux Communautés et aux Régions. Il peut, en effet, apparaître que, selon l'objectif qu'elle poursuit, une telle mesure normative entre ou n'entre pas dans le cadre de l'une des matières attribuées aux Communautés ou aux Régions (1).

Il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet sont conscients qu'un tel problème de compétence se pose en l'occurrence. Ainsi, cet exposé signale, entre autres, "qu'un regroupement en une loi nationale des diverses bases juridiques concernées est devenu impossible depuis la promulgation de la loi spéciale du 8 août 1980 qui confie aux Régions toute compétence en matière de police d'établissements classés et donc entre autres les mesures de prévention des accidents majeurs visées par les dispositions cadres" (soulignage ajouté).

.../...

---

(1) On trouvera un exemple de réglementation qui peut, selon son objectif, relever tant de la compétence des Régions que de celle de l'Etat, dans l'avis L. 15.420/VR que le Conseil d'Etat a donné le 18 mai 1983 sur une proposition de loi "relative à l'encouragement aux économies d'énergie dans les ensembles d'habitations sociales gérées par des personnes morales de droit public".

En effet, l'article 6, § 1er, II, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (dénommée ci-après "loi spéciale") dispose que la Région wallonne et la Région flamande (1) sont compétentes pour :

"1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;

...

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

Il se dégage des travaux préparatoires de la loi spéciale (2) que la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes confiée aux Régions wallonne et flamande ne comprend que la "police externe", à l'exclusion de la "police interne".

.../...

---

(1) La loi spéciale ne s'applique qu'à ces deux Régions. La Région bruxelloise est toujours soumise à la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée par l'arrêté royal du 20 juillet 1979 (voir article 48 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles). La loi du 20 juillet 1979 n'ayant opéré aucune répartition de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions - elle a seulement donné à l'Etat la faculté de mener une politique régionale ou communautaire différenciée -, aucun problème ne peut se poser, à l'égard de la Région bruxelloise, en ce qui concerne la compétence normative en matière de risques d'accidents majeurs. Pour ce qui est de cette Région, la compétence exclusive revient aux autorités nationales, ainsi que l'exposé des motifs de l'avant-projet le relève à juste titre (voir p. 7, alinéa 2).

(2) Voir Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 11 et 12. Voir aussi : Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 18; ibid., n° 2, pp. 102 à 104.

La distinction entre la notion de police externe et la notion de police interne semble reposer sur la division qui a été adoptée pour les dispositions du Règlement général pour la protection du travail (dénommé ci-après : R.G.P.T.) qui sont relatives aux autorisations d'exploiter les entreprises incommodes.

En effet, pour l'octroi de ces autorisations d'exploitation, il est tenu compte de deux aspects :

a) l'incommodité que l'établissement entraînera pour le voisinage (nuisance et inconvénients pour les habitants du voisinage, aspects qui relèvent donc de l'aménagement du territoire et de l'environnement) (voir titre Ier du R.G.P.T.);

b) les inconvénients que l'exploitation entraîne pour les travailleurs de l'établissement (aspects, tant internes qu'externes, qui relèvent de la sécurité du travail ainsi que de l'hygiène et de la médecine du travail) (voir titre II du R.G.P.T.).

La compétence visée au a) (police externe) a été attribuée aux Régions.

La police interne, visée au b), est demeurée nationale.

Par conséquent, dans la mesure où l'avant-projet a pour but d'imposer l'établissement et l'exécution éventuelle de plans d'urgence en vue de protéger les travailleurs à

l'intérieur (1) des établissements industriels concernés (voir article 4, § 4, de l'avant-projet, combiné avec l'article 5, paragraphe 1, c), premier tiret, de la directive), il ne peut y avoir de doute sur la compétence du législateur national.

Un doute pourrait peut-être surgir en ce qui concerne les dispositions qui prescrivent l'établissement d'un plan d'urgence et d'intervention relatif à l'extérieur (2) de l'établissement (voir article 7, § 2, 1°, de l'avant-projet et article 7, paragraphe 1, troisième tiret de la directive) : on pourrait croire que ces dispositions, du fait qu'elles concernent la situation en dehors de l'établissement, relèvent nécessairement de la "police externe" confiée aux Régions. Si, toutefois, l'on considère la finalité de l'avant-projet et que l'on tienne compte,d'autre part, de ce que le législateur spécial, en confiant aux Régions la police externe des établissements incommodes, visait concrètement la matière qui était réglée jusqu'alors par le titre Ier du R.G.P.T., on ne peut guère soutenir raisonnablement que l'Etat aurait cessé d'être compétent pour prendre les mesures visées par l'avant-projet. En l'occurrence, il s'agit en effet d'une intervention de grande envergure qui s'adresse à une partie de la population, importante par hypothèse, qui serait menacée ou touchée par les conséquences d'un accident majeur au

.../...

---

(1) et (2) "A l'intérieur de l'établissement" ("binnen de inrichting") et "à l'extérieur de l'établissement" ("buiten de inrichting"), et non "à l'intérieur du pays" ("op binnenlands vlak") et "à l'étranger" ("buitenlands (vlak)") comme le texte néerlandais de l'exposé des motifs l'écrit - manifestement par erreur - pour rendre les expressions françaises "à l'intérieur" et "à l'extérieur" (p. 7, alinéa 3).

sens de l'avant-projet : c'est là une matière qui relève manifestement de la protection civile (1) et de la compétence générale de police de l'autorité nationale, qui est d'ailleurs la seule à disposer des moyens nécessaires pour accorder les secours visés.

2. Dans le prolongement de ce qui a été observé ci-avant sur le problème de la compétence, il y a lieu de remarquer, en ce qui concerne les dispositions du projet qui associent les Exécutifs régionaux à l'échange d'informations (article 6, § 2, 1° et 2°, article 9, § 2, et article 10, § 4) ou qui prévoient une consultation de ces Exécutifs (article 6, § 2, 3°), que l'autonomie des Régions s'oppose à ce que le législateur national oblige (par une loi ordinaire) un organe régional à participer à l'exercice d'une compétence demeurée nationale. Bien qu'il soit loisible au législateur national de disposer qu'une autorité de l'Etat doit demander l'avis d'une autorité régionale, l'autonomie susvisée a pour corollaire que l'organe régional demeure entièrement libre de satisfaire ou non à cette demande. Force est dès lors d'admettre que le contenu de cet avis, les atermoiements mis à le donner ou le refus de le donner ne peuvent être déterminants pour la validité de la décision que l'autorité nationale est appelée à prendre.

.../...

---

(1) L'article 1er de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dispose que "(la protection civile) a également pour objet de secourir les personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres".

3. Ainsi qu'il a déjà été signalé ci-avant (au point 1), l'avant-projet de loi a pour but de mettre en oeuvre la directive 82/501/CEE du Conseil des Communautés européennes, à l'exclusion des articles 3 et 4 de cette directive.

Si la plupart des articles de l'avant-projet reprennent littéralement les dispositions de la directive, certains articles cependant ne semblent pas concorder parfaitement avec le texte de la directive (voir les observations relatives à l'article 2, 1° et 3°, et l'observation générale concernant les articles 4 et 5).

Par ailleurs, la mise en oeuvre de certaines prescriptions de la directive est confiée au Roi; il s'agit notamment :

- des prescriptions de l'article 5, paragraphe 1, 2ème alinéa, de la directive, relatives aux renseignements que la notification visée doit contenir (voir article 4, § 4, de l'avant-projet);

- de la prescription de l'article 10, paragraphe 1, b) et c), de la directive, relative aux renseignements que le fabricant doit fournir aux autorités compétentes dès qu'un accident majeur survient (voir articles 9, § 3, et 10, § 2, de l'avant-projet).

Il va sans dire que les arrêtés royaux pris en la matière devront être conformes aux dispositions de la directive, étant entendu que ces arrêtés peuvent aller plus loin

.../...

que la directive et imposer, notamment, l'obligation de fournir des renseignements complémentaires, pour autant du moins qu'il y ait à cela un fondement légal.

4. Mises à part les dispositions qu'il emprunte textuellement à la directive, le texte néerlandais de l'avant-projet est plutôt défectueux. Les incorrections les plus graves qui l'entachent seront signalées au fur et à mesure de l'examen des articles. Il serait cependant souhaitable de le soumettre à une révision générale du point de vue de la correction du langage.

II. EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Cet article cherche à délimiter l'objectif de l'avant-projet de loi, délimitation dont l'importance a été soulignée dans la considération générale sous I ,1. . Il doit être réécrit en tenant compte de ce qui a été relevé dans cette considération. Il y a lieu, en particulier, de préciser que l'avant-projet a pour objet des mesures qui tendent principalement à organiser l'intervention en faveur de la population et des travailleurs en cas d'accidents majeurs qui pourraient être provoqués par certaines activités industrielles.

.../...

Article 2.

Pour faciliter la lecture et l'usage pratique du texte, il se recommande de subdiviser le 1° comme suit :

"a) toute opération effectuée ...;
b) tout autre stockage ...;
c) est assimilée à ...".

+

Quant à la conformité de ce texte avec la directive, il convient de formuler deux observations :

1. Le 1°, a), premier tiret, désigne comme "activité industrielle" au sens de l'avant-projet, entre autres, les opérations consistant à "stocker" et à "transporter" des substances dangereuses. La directive (article ler, paragraphe 2, a), premier tiret) vise à ce propos "le transport effectué à l'intérieur de l'établissement pour des raisons internes et le stockage ... à l'intérieur de l'établissement" (soulignage ajouté).

Bien que le fonctionnaire délégué ait déclaré qu'en ce qui concerne plus particulièrement le transport des substances dangereuses, le Gouvernement entend faire adopter, par la loi en projet, des mesures qui dépasseront le cadre de la directive - ce que le législateur a évidemment le droit de faire -, on peut néanmoins se demander si l'extension des mesures prévues par l'avant-projet au "transport à l'extérieur de l'établissement" peut entrer, telle quelle, dans le cadre de la réglementation envisagée. En effet, il ressort notamment

de l'article 6 de l'avant-projet que les plans d'intervention seront établis par zones territoriales délimitées en fonction de la localisation de l' "activité industrielle" concernée. Il ne paraît nullement évident que de tels plans puissent également être établis pour le transport des différentes substances dangereuses visées au projet par des voies de communication dont la diversité est tout aussi grande.

2. Aux termes du 3°, est considéré comme "accident majeur" "une émission, un incendie ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé d'une activité industrielle, ... mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuses figurant à l'annexe III" (soulignage ajouté).

A l'exception des mots soulignés, cette définition est empruntée littéralement à la directive (article 1er, paragraphe 2, c), où il est simplement question de "substances dangereuses", notion que l'article 1er, paragraphe 2, d), deuxième tiret, de la directive définit comme recouvrant "les substances figurant sur la liste de l'annexe III et de l'annexe II ...".

Dans la mesure où il omet de viser les substances figurant à l'annexe II, l'avant-projet n'est dès lors pas conforme à la directive. Le Conseil d'Etat suppose qu'il s'agit là d'un simple oubli puisqu'aussi bien le stockage des substances mentionnées à l'annexe II doit être consi-

.../...

déré, aux termes de l'article 2, 1°, b), de l'avant-projet, comme une "activité industrielle", soumise aux dispositions de l'avant-projet.

Article 3.

Cette disposition est empruntée littéralement à la directive (article 2).

Au 5°, on remplacera les mots "réglementations communautaires" par les mots "réglementations de la Communauté économique européenne".

Articles 4 et 5.

Observation générale.

Il ressort de la combinaison de ces articles que les dispositions de l'article 4 visent les activités industrielles nouvelles, tandis que celles de l'article 5 s'appliquent aux activités existantes : aux termes de sa phrase introductive, l'article 5 déroge, en effet, aux dispositions de l'article 4 et s'applique aux activités industrielles "existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi".

Il serait préférable de disposer expressément que l'article 4 s'applique aux activités industrielles nou-

.../...

velles et de supprimer à l'article 5 les mots "Par dérogation aux dispositions de l'article 4 et".

+

Il est conforme à la directive (voir l'article 9 de celle-ci, combiné avec son article 5) d'établir des régimes différents selon qu'il s'agit d'activités industrielles nouvelles, pour lesquelles la notification doit contenir des renseignements détaillés, ou d'activités existantes, pour lesquelles on peut se contenter dans un premier temps de fournir des renseignements sommaires, à compléter par la suite.

Aux termes de son article 9, paragraphe 3, la directive est applicable au plus tard le 8 janvier 1985 pour les activités industrielles existantes, et les renseignements sommaires susvisés doivent être fournis au plus tard à la même date.

En ce qu'il prévoit, à l'article 5, que pour les activités existantes les fabricants ont la faculté, soit de fournir les renseignements sommaires dans le délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la loi (et de compléter ces renseignements dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi), soit de fournir dans le même délai d'un an les renseignements détaillés visés à l'article 4, l'avant-projet n'est manifestement pas conforme à la directive. En effet, les autorités doivent disposer des renseignements sommaires le plus vite possible après l'entrée en vigueur de la loi. Il convient dès lors d'adapter l'article 5 dans ce sens.

+

.../...

Le paragraphe ler de l'article 4 - dont la version néerlandaise offre un exemple frappant de la médiocrité du texte néerlandais de l'avant-projet - est rédigé en ces termes :

"§ ler. Toute activité industrielle définie à l'article 2 est soumise à notification".

Eu égard à l'observation générale formulée ci-avant et à la disposition de l'article 5, paragraphe 2, de la directive, aux termes de laquelle la notification visée doit être faite dans un délai raisonnable précédant le début de l'activité industrielle, on rédigera le paragraphe ler comme suit :

"§ ler. Avant d'entreprendre une activité industrielle nouvelle au sens de l'article 2, le fabricant doit en faire notification".

+

Le paragraphe 2 de l'article 4 gagnerait à être rédigé comme suit :

"§ 2. La même notification préalable est requise pour toute modification d'une activité industrielle qui pourrait avoir des implications importantes pour les risques d'accidents majeurs".

+

.../...

Outre les modifications suggérées dans l'observation générale, il convient de remplacer chaque fois dans le texte néerlandais de l'article 5 les mots "in voege treden" par les mots "in werking treden".

+

A l'article 5, 1° et 2°, il y a lieu de remplacer les termes "l'autorité compétente chargée de la notification" par "l'autorité compétente chargée de recevoir la notification".

Article 6.

On rédigera le paragraphe ler de cet article comme suit :

"§ ler. Le Ministre qui a l'environnement dans ses attributions est chargé de recevoir la notification visée à l'article 4, ainsi que toute information qui doit être fournie en vertu des dispositions prises en exécution de la présente loi".

+

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 1° et 2°, on remplacera chaque fois "verstrekt" par "meegedeeld".

.../...

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, 1°, il convient de remplacer les mots "de Ministers onder wiens bevoegdheid ..." par "de Ministers tot wier bevoegdheid ... behoren".

Au paragraphe 2, 1°, on remplacera les mots "la Région sur le territoire de laquelle" par les mots "la Région où".

Au paragraphe 2, 2°, les termes "ou des deux autres Régions" et "ou aux présidents des Exécutifs de ces deux autres Régions" peuvent être supprimés sans que le sens de cette disposition s'en trouve modifié pour autant.

+

Aucun motif apparent ne justifiant une autre interprétation, le Conseil d'Etat considère qu'au paragraphe 2, 3°, les termes "Exécutifs régionaux" s'entendent également de l'Exécutif de la Région bruxelloise (cf. article 6, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980).

+

En ce qui concerne la "base scientifique" qui, selon le paragraphe 3, devra fonder la délimitation des zones de danger, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il s'agira de modèles mathématiques, procédé appliqué déjà actuellement pour évaluer la pollution en mer du Nord.

.../...

Article 7.

Au paragraphe ler de cet article, on écrira "chacun en ce qui le concerne" au lieu de "chacun en ce qui les concerne". Dans le texte néerlandais de ce paragraphe, on remplacera "wiens" par "wier" et les termes "elk overeenkomstig hun bevoegdheden" par "ieder wat hem betreft".

+

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive du paragraphe 2, on remplacera "Bescherming der Burgerbevolking" par "Civiele Bescherming".

+

A l'exemple du texte français du paragraphe 2, 1°, le texte néerlandais devrait lui aussi reproduire littéralement la disposition de l'article 7, paragraphe ler, troisième tiret, de la directive; on rédigera dès lors le texte néerlandais du 1° comme suit :

"1° erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven".

Article 9.

Dans le texte néerlandais des paragraphes 2 et 4 de cet article, il convient de remplacer respectivement

.../...

les termes "De Minister zoals bepaald in § 1" et "De Minister, bepaald in § 1" par les termes "De Minister, bedoeld in § 1".

Article 10.

Au paragraphe 6 de cet article, on remplacera les mots "L'autorité chargée de la notification" par les mots "L'autorité chargée de recevoir la notification".

Articles 12 et 13.

Ces articles autorisent le Roi à fixer "toutes les règles" - en ce compris la modification et l'abrogation de dispositions légales - qui sont nécessaires en vue d'assurer, "dans le cadre du champ d'application" de l'avant-projet, l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ces traités. Ces règles doivent être fixées par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et portées à la connaissance des Chambres législatives avant leur publication au Moniteur belge.

Selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, il s'agirait principalement, dans la pensée du Gouvernement, de modifications qui seraient apportées à la directive et qui nécessiteraient une modification des dispositions de la loi en projet (les articles 14 à 16 de

.../...

la directive organisent la procédure de modification de la directive; l'article 19 de la directive dispose que les annexes I, II et III de celle-ci feront l'objet d'une révision au plus tard le 8 janvier 1986).

Etant donné les restrictions auxquelles le projet soumet le pouvoir du Roi de modifier ou d'abroger des dispositions légales, cette habilitation ne soulève aucune objection sérieuse.

La seule réserve à formuler est que l'habilitation précitée ne peut porter sur des matières que la Constitution réserve au pouvoir du législateur, ni sur des matières que la loi spéciale a attribuées aux Régions.

Ainsi, une règle que le Roi édicterait relativement au contrôle de l'exécution de la loi (voir article 19 de l'avant-projet) et qui autoriserait des visites domiciliaires dans des cas autres que ceux prévus par la loi, devrait être réputée contraire à l'article 10 de la Constitution.

+

La prescription de l'article 13 de l'avant-projet, en vertu de laquelle les règles fixées par le Roi en application de l'article 12 sont portées à la connaissance des Chambres législatives avant leur publication au Moniteur ne constitue pas - c'est du moins le sentiment du Conseil d'Etat - une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité.

.../...

Une telle disposition, qui implique reconnaissance expresse du pouvoir du Parlement de contrôler le pouvoir exécutif, ne paraît pouvoir donner lieu qu'à une sanction d'ordre purement politique, et non à une sanction relevant du droit administratif.

Article 14.

Cet article définit les peines qui peuvent être infligées à "quiconque contrevient aux dispositions arrêtées par la présente loi ou en vertu de celles-ci (lire : celle-ci)" et à "quiconque entrave la surveillance organisée par la présente loi ou en vertu de celle-ci".

Pour qu'il soit satisfait aux principes fondamentaux du droit pénal, à l'article 9 de la Constitution et à l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les infractions doivent être définies avec un degré de précision qui ne laisse subsister aucun doute dans le chef du justiciable sur l'intention du législateur de qualifier tel ou tel comportement d'infraction et de le punir comme telle.

Une formule aussi large que celle de l'article sous revue - formule qui ne paraît pas être tellement inhabituelle dans la pratique - n'aurait cependant de sens et ne pourrait être acceptée au regard des principes rappelés ci-avant que si les dispositions de l'avant-projet étaient à considérer comme ayant toutes, au même degré, le caractère évident d'obligations et d'interdictions.

.../...

L'avant-projet, d'une part, impose certaines obligations aux responsables d'activités industrielles déterminées (les fabricants) et, d'autre part, assigne certaines tâches aux autorités (Ministres et fonctionnaires).

Il paraît hautement improbable que le Gouvernement entende rendre les dispositions pénales du présent article applicables dans une égale mesure à ces deux catégories de destinataires de loi en projet.

Il convient dès lors de préciser au moins quelles sont les dispositions de l'avant-projet dont la violation est frappée de peines.

La même observation vaut, à plus forte raison, pour les arrêtés qui seront pris en exécution de la loi en projet.

Article 17.

Les dispositions de cet article ne sont pas à leur place dans un texte de loi. Il peut être utile de les inclure dans l'exposé des motifs.

Il convient par ailleurs de signaler que l'intitulé néerlandais de la loi du 31 décembre 1963 est le suivant : "Wet betreffende de civiele bescherming".

.../...

Article 18.

Il serait plus conforme à l'usage d'écrire : "Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires ...".

Article 19.

Le Conseil d'Etat suppose que les dispositions relatives aux mesures d'examen et de contrôle visant à assurer le respect des dispositions de l'avant-projet qui imposent des obligations aux fabricants, doivent être comprises en ce sens que les fonctionnaires chargés de ce contrôle seront tenus de se conformer aux règles de droit commun applicables en la matière, et notamment à la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires.

Article 20.

Lorsque le Roi est habilité à déterminer le mode de prélèvement et d'analyse d'échantillons, Il est généralement chargé, en même temps, de désigner également les laboratoires où l'analyse peut être effectuée. On peut citer à titre d'exemples l'article 12 de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits et l'article 33, § 4, de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

.../...

Article 21.

Eu égard à l'importance de la matière réglée par l'avant-projet et aux lourdes conséquences que le non-respect des dispositions en projet peut entraîner, il paraît étrange que les fonctionnaires chargés de la surveillance se voient attribuer le pouvoir - très étendu - "d'accorder au contrevenant un délai (non autrement précisé) afin de lui donner la possibilité de régulariser sa situation" (voir le 2° de cet article). Il convient de signaler en outre que la concordance entre les textes français et néerlandais de cet article ne paraît pas parfaite.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs: président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.
Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.
Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER. DE VOORZITTER - LE PRESIDENT.

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.